CAS - 4 M
C.G. - P.L. 57
AIDE PERS. ET FAM.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
du Québec

Projet de loi n° 57

« Loi sur l'aide aux personnes et aux familles »

Commentaires
de Madame Pauline Champoux-Lesage
Protectrice du citoyen

Québec
2004

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

1 L'AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES 1

1.1 L'aide financière de base 1

1.2 L'indexation de la prestation 4

2 LES PERSONNES AU STATUT PARTICULIER 5

2.1 Les personnes âgées de 55 ans et plus 5

2.2 Les créanciers d'une pension alimentaire 6

2.3 Les locataires en défaut de paiement du loyer 7

3 LE TRAITEMENT DES PLAINTES 9

CONCLUSION 10

INTRODUCTION

Une des initiatives gouvernementales les plus importantes des dernières années est sans nul doute l'adoption en décembre 2002 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.*

Cette législation a pour objectif de faire du Québec une des nations industrialisées comptant d'ici dix ans le moins de personnes pauvres. Projet ambitieux certes, mais qui s'inscrit, comme l'indique le préambule de la loi, dans un mouvement universel visant à favoriser l'épanouissement social, culturel et économique de l'humanité.

En avril 2004, conformément à cette loi, le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille rendait public un plan d'action intitulé « *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir* ».

Le plan prévoit plusieurs mesures pour amorcer cette lutte, notamment l'instauration d'une prime au travail et d'un programme « Soutien aux enfants » pour les familles à faible revenu. Pour les prestataires de l'aide sociale, les mesures mises de l'avant concernent le seuil minimum de revenu, l'indexation annuelle de la prestation pour les personnes inaptes au travail et une exemption supplémentaire dans la comptabilisation des revenus de pension alimentaire.

Le projet de loi 57, *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, déposé le 17 juin 2004, vise à donner suite à plusieurs des mesures proposées dans le plan d'action. Reprenant plusieurs dispositions de l'actuelle *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, le projet introduit toutefois des pouvoirs, telle la création de programmes spécifiques, qui donnent au Ministre la possibilité de faire un pas de plus dans cette lutte pour enrayer la pauvreté.

Malgré un engagement sans équivoque de la part des décideurs pour relever ce défi de taille, concrétisé entre autres par l'abolition des pénalités pour refus ou abandon d'emploi, je considère que plusieurs questions demeurent en suspens. Témoin privilégié des difficultés auxquelles sont confrontés les plus démunis, je désire donc vous faire part des problématiques - parfois récurrentes – portées à mon attention et qui sont étroitement liées au projet de loi sous étude.

1 L'AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES

Le projet de loi établit quatre programmes et propose diverses mesures d'aide qui varient selon la situation des personnes.

Le ***Programme d'aide sociale*** qui vise à assurer une aide financière de dernier recours pour les personnes qui ne présentent pas de contraintes sévères à l'emploi. Ce programme prévoit cependant une allocation supplémentaire pour les personnes ayant des contraintes temporaires.

Le ***Programme de solidarité sociale*** qui vise à accorder une aide financière de dernier recours aux personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi tout en favorisant leur inclusion et leur participation active à la société.

Le ***Programme alternative jeunesse*** dont l'objectif est de soutenir les jeunes adultes qui requièrent une aide financière pour assurer leur subsistance et les inciter à réaliser des activités leur permettant d'acquérir ou de recouvrer leur autonomie personnelle, sociale ou professionnelle.

Enfin, le projet de loi accorde au Ministre le pouvoir de créer des ***programmes spécifiques*** afin de soutenir les personnes et les familles qui présentent des difficultés particulières afin de développer leur potentiel, d'améliorer leur situation économique et sociale et de préserver leur autonomie.

1.1 L'aide financière de base

L'aide financière de base est calculée selon les besoins essentiels d'une personne en situation de dernier recours. Parmi les besoins reconnus figurent l'alimentation, le logement, l'habillement, les soins personnels et les médicaments. À l'heure actuelle, la prestation de base pour une personne seule sans contraintes sévères ou temporaires à l'emploi est de 533 $ par mois. Ce montant peut cependant être augmenté de 130 $ si la personne participe à une mesure d'employabilité. Il peut également être défalqué – par voie de compensation – de 56 $, 112 $ ou 224 $ si la personne a une dette envers le Ministère.

Comme on peut le constater, le barème de base ne constitue pas un revenu fixe et, de ce fait, ne garantit pas la couverture des besoins essentiels dans tous les cas.

La prestation minimale

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* prévoit que le plan d'action gouvernemental doit proposer des modifications à la loi d'aide sociale « afin d'introduire le principe d'une prestation minimale, soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application des sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celles-ci ».

Conformément à cette loi, le plan d'action déposé en avril dernier par le Ministre annonce des modifications à la loi d'aide sociale afin de protéger les prestataires. Selon le plan, « 100 % de la prestation de base à laquelle une personne a actuellement droit sera protégé contre les réductions, sauf dans les cas de fraude ou de remboursement d'une dette ».

Effectivement, l'article 49 du projet de loi prévoit l'abolition des sanctions administratives imposées aux prestataires qui refusent de participer à des mesures d'employabilité ou d'occuper un emploi. Toutefois, il ne contient aucune disposition permettant de limiter la réduction des prestations lorsque le prestataire doit rembourser une dette. Le montant de la retenue applicable pour le remboursement d'une créance dépend de l'adoption d'un règlement.

Actuellement, si le citoyen juge que le montant de la retenue ne lui permet pas de survivre, il peut demander au Ministre de modifier, d'annuler ou de suspendre la retenue. Bien que le projet de loi reconduise ce pouvoir discrétionnaire, il s'agit là d'une mesure d'exception qui ne règle pas la question de façon homogène et compromet le principe de la prestation minimale.

Considérant que les personnes aptes au travail ont souvent recours à l'aide sociale de façon épisodique et temporaire, n'y aurait-il pas lieu de commencer les mesures de perception une fois leur autonomie retrouvée?

Par ailleurs, si le mécanisme de la compensation est maintenu, ne serait-il pas judicieux d'en revoir la portée, à tout le moins en ce qui concerne la réduction de 224 $, qui représente tout de même 42 % de l'aide financière de base?

Le barème plancher

Toutes les associations pour la défense des droits des assistés sociaux considèrent que le barème de base actuel ne permet pas de couvrir les besoins essentiels. Déjà en 1996, le Ministère évaluait ces besoins à 667 $ par mois. En 2004, l'aide financière de base s'élève à 533 $ par mois. Par

contre, le prestataire a la possibilité de hausser ce revenu de base soit en participant à une mesure d'employabilité, soit en occupant un emploi, auquel cas il bénéficie d'une exemption maximale de 200 $ sur ses revenus de travail, ou encore en cumulant « participation et travail ». Le tableau suivant donne le revenu maximal pour chaque situation.

Situation adulte seul	1	2	3	4
Barème de base	533	533	533	533
Prime de participation[1]	—	150	—	150
Revenus de travail exclus	—	—	200	200
Revenu Total	**533**	**683**	**733**	**883**

Ceci dit, malgré ces différentes possibilités, le barème de base demeure 533 $ par mois et tous seront d'accord pour reconnaître que c'est bien peu. Sachant que les mesures d'employabilité ne sont pas toujours disponibles pour tous, sachant également que les besoins en main-d'œuvre et la formation acquise par les assistés sociaux ne concordent pas nécessairement, je crois que la question du barème plancher ne peut être écartée.

À mon avis, sans reprendre le débat sur les « mesures de la pauvreté », il serait souhaitable d'effectuer une étude rigoureuse permettant d'obtenir des données fiables sur l'état de la pauvreté au Québec. À cet égard, il m'apparaît opportun de créer l'Observatoire prévu aux articles 35 à 45 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, dispositions qui ne sont pas en vigueur à l'heure actuelle. L'article 43 de cette loi résume bien le mandat qui serait confié à cet organisme :

> « 43. L'Observatoire élabore et propose au ministre une série d'indicateurs devant servir à mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale, les inégalités sociales et économiques, dont les écarts de revenus, ainsi que les autres déterminants de la

1. La prime actuelle est de 130 $. Le tableau tient compte de la hausse de 20 $ prévue dans le plan d'action.

pauvreté. Les données relatives à l'application de ces indicateurs doivent si possible être ventilées par région et différenciées selon les sexes. »

Bien qu'il soit douteux d'arriver à une mesure du phénomène de la pauvreté qui emporte l'adhésion de tous, il est cependant possible de le caractériser de manière objective, car il existe maintenant plusieurs approches validées pour ce faire. Avec ces données, le gouvernement serait davantage en mesure de prendre une décision éclairée sur cette question du barème plancher.

1.2 · L'indexation de la prestation

Afin de maintenir le pouvoir d'achat des prestataires d'aide sociale, le gouvernement du Québec indexait, à compter du 1er janvier 2003, les prestations de tous les bénéficiaires, qu'ils soient aptes au travail ou qu'ils aient des contraintes sévères à l'emploi.

Le plan d'action du mois d'avril annonce cependant que seules les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi bénéficieront d'une indexation de leur prestation selon le taux en vigueur[2]. Pour les personnes aptes au travail, l'indexation sera partielle, c'est-à-dire à la moitié du taux établi. Quant au projet de loi, il ne contient aucune disposition relative à ce changement de cap.

Le Ministère justifie sa décision en alléguant que le manque à gagner des personnes aptes au travail sera comblé par la prime de participation, qui passera de 130 $ à 150 $ par mois selon le plan d'action. Or, tel que mentionné précédemment, les mesures donnant accès au supplément de 150 $ peuvent être limitées. On n'a qu'à se rappeler l'ambitieux programme *Place à l'emploi* instauré en juillet 2003 qui devait permettre de trouver de l'emploi pour 25 000 bénéficiaires et qui n'a pas connu le succès escompté, ceci malgré une conjoncture économique favorable.

Par ailleurs, l'augmentation du coût de la vie touche tout le monde : les personnes malades, celles qui participent à une mesure, celles qui cherchent un emploi ou qui en occupent un. Quant à la prime de participation, elle vise un tout autre objectif que l'indexation, soit celui d'inciter le citoyen à trouver ou retrouver son autonomie. À cet égard donc, il m'apparaît que le discours actuel confond les genres.

2. Le taux est calculé selon l'indice des prix à la consommation.

En terminant sur cette problématique de l'indexation, je pose la question suivante : est-il indispensable de faire marche arrière et d'instaurer une inégalité de traitement pour des catégories de personnes qui, somme toute, connaissent les même difficultés financières? En d'autres termes, l'indexation ne devrait-elle pas être accordée à tous les prestataires, sans égard à leur statut, puisque le marché, *lui*, ne crée pas de distinction?

2 LES PERSONNES AU STATUT PARTICULIER

Mis à part les catégories de personnes identifiées dans les quatre programmes d'aide financière, à savoir les personnes qui présentent des contraintes sévères ou temporaires à l'emploi, celles qui participent à des mesures d'employabilité ou encore celles qui sont aptes à le faire, il existe des groupes de personnes dont le statut particulier influe, à la hausse ou à la baisse, sur le montant de l'aide qui leur est accordée.

2.1 Les personnes âgées de 55 ans et plus

Les personnes âgées de 55 ans ou plus bénéficient présentement d'un supplément de 113 $ par mois, soit l'équivalent du barème pour contraintes temporaires à l'emploi. Ce supplément a été instauré pour les prestataires plus âgés car la situation dans laquelle ils se trouvent restreint fortement leurs possibilités de trouver un emploi.

Or, l'article 44 du projet de loi modifie les dispositions de la loi actuelle en permettant au gouvernement d'adopter un règlement qui fixera l'âge auquel un prestataire aura droit à ce supplément. Cette modification peut s'expliquer par la volonté du gouvernement de trouver des solutions aux problèmes posés par le vieillissement de la main d'œuvre.

Dans une étude publiée en janvier 2003 intitulée *Stratégie d'intervention à l'intention des travailleuses et travailleurs de 45 et plus*, le gouvernement annonçait son intention de favoriser le maintien ou le retour en emploi de cette catégorie de citoyens en les aidant à s'approprier leur juste part des emplois disponibles.

À mon avis, bien que cette analyse corresponde à la situation actuelle concernant les phénomènes de dénatalité et de vieillissement de la main-d'œuvre, les changements de politique à cet égard doivent se faire en douceur. En effet, la sensibilisation des employeurs, l'adaptation des services d'Emploi-Québec et la mise à jour des compétences des travailleurs plus âgés sont des objectifs qui demandent du temps. Je souhaite donc que le règlement à venir tienne compte

de ce processus évolutif et n'abolisse pas d'emblée le supplément accordé aux personnes de 55 ans et plus.

Je souhaite également que les principes directeurs de la stratégie d'intervention soient pris en considération lors de l'élaboration du règlement. Ces principes sont de deux ordres :

Respecter le choix des personnes

Les interventions doivent s'appliquer dans le respect du choix des personnes et dans leur volonté de continuer à travailler, de réintégrer le marché du travail ou encore de prendre une préretraite ou une retraite.

Intervenir de manière différenciée

Le vieillissement de la main-d'œuvre, bien qu'il soit généralisé, est un phénomène qui présente des caractéristiques différentes selon les secteurs d'activité, les catégories d'emplois, les régions, les sexes et les groupes d'âge. Il ne saurait donc être question de préconiser une application uniforme des interventions.

2.2 Les créanciers d'une pension alimentaire

La loi actuelle prévoit que la pension alimentaire est un revenu qui doit être comptabilisé aux fins du calcul de la prestation. Il s'ensuit que le montant de la prestation versée par l'État est réduit d'un montant équivalent à celui de la pension.

Dès 1993, considérant que les règles en vigueur avaient pour effet d'annuler les bénéfices de la pension, le Protecteur du citoyen avait recommandé que les revenus d'une pension destinée aux enfants soient exemptés, du moins partiellement.

En 1998, le Ministère exemptait de 100 $ les revenus de pension alimentaire pour les familles ayant la garde d'un enfant de cinq ans ou moins et, le plan d'action d'avril 2004 prévoit étendre cette exemption de 100 $ par mois à l'ensemble des familles ayant un enfant à charge. L'exemption supplémentaire prendra effet à compter du 1er janvier 2006.

Bien que le projet de loi ne contienne aucune disposition à cet égard, je me permets d'aborder dès à présent cette question qui me tient à cœur et qui constitue un élément crucial de la démarche anti-pauvreté.

En premier lieu, je voudrais rappeler que depuis juillet 1998, la couverture des besoins des enfants se fait indépendamment de l'aide sociale. Depuis cette date charnière donc, la comptabilisation des revenus au bénéfice des enfants est plus difficile à justifier.

Par ailleurs, les revenus de travail d'un adulte sont exemptés jusqu'à concurrence de 200 $ par mois et, pour une famille, l'exemption peut atteindre 300 $ par mois. Or, pour les enfants, elle se limite à 100 $. Il y a là une disparité qui s'explique mal. Si les contraintes budgétaires ne permettent pas pour l'instant de ne plus comptabiliser les revenus destinés aux enfants, l'exemption qui leur est applicable ne devrait-elle pas à tout le moins être égale à celle consentie aux travailleurs?

Dans un document intitulé « *Orientations et perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté* » publié en novembre 2001, le Ministère constatait que 30 % des familles monoparentales avaient des revenus sous le seuil de pauvreté. Parmi les groupes davantage touchés, les enfants venaient en premier. Le Ministère concluait que la pauvreté a des conséquences sur la santé, les services sociaux, l'éducation et la justice.

À mon avis, permettre aux enfants d'accéder à un niveau de vie décent constitue le premier pas dans cette lutte contre la pauvreté. Un pas qui aura des bénéfices à long terme sur tous les domaines d'activité de l'État.

2.3 Les locataires en défaut de paiement du loyer

L'article 53 du projet de loi reprend les dispositions de l'article 32 de l'actuelle loi. Cet article, qui n'a jamais été mis en vigueur, est ainsi libellé :

> « 32. Lorsque le prestataire est locataire d'un logement et qu'il fait défaut de payer le loyer convenu, le Ministre doit, sur réception d'une ordonnance de la Régie du logement et conformément à la Loi sur la Régie du logement (chapitre R-8.1), verser une partie de la prestation au locateur, selon les conditions et le montant relié au logement prévus par règlement. Un tel versement est réputé fait au prestataire, sauf lorsqu'il n'aurait pas dû être versé au locateur. »

Cette disposition a fait l'objet de nombreux commentaires, les propriétaires soutenant que ces modifications législatives sont nécessaires pour mettre fin aux abus, alors que les groupes de défense des droits sociaux attribuent à la pauvreté le phénomène du défaut de paiement des loyers par les prestataires.

Le plan d'action semble donner raison, du moins en partie, aux groupes de défense des droits sociaux :

> « Le logement constitue, pour une frange importante des ménages à faible revenu au Québec, l'élément majeur de leurs dépenses annuelles et toute hausse du coût des logements à un effet direct sur leur capacité de subvenir à leurs autres besoins. De fait, chez les personnes en situation de pauvreté, c'est souvent plus de la moitié du revenu qui sert à payer le logement. Pour celles-ci, l'accès à un logement décent à coût raisonnable est particulièrement difficile, encore davantage dans les villes ou les coûts de logement sont plus élevés. Pour de nombreux pays, l'aide au logement constitue un des éléments majeurs des efforts de lutte contre la pauvreté.
>
> Le problème de l'accessibilité financière, s'il est prédominant, n'est pas l'unique difficulté à laquelle les ménages peuvent faire face pour se loger. Certains ont d'autres besoins à cause de leur condition physique, psychosociale ou familiale. Ces ménages ont souvent besoin de programmes particuliers adaptés à leur situation.
>
> L'intervention publique en habitation a donc une dimension sociale importante et s'impose comme une nécessité qui doit être pensée en étroite relation avec les efforts de lutte contre la pauvreté ».

Pour faire face à cette situation le gouvernement propose la construction de 16 000 logements à loyer modique et il entend consacrer une somme de 34 millions de dollars pour aider 5 000 ménages par le versement d'un supplément au loyer.

Il semble donc contradictoire d'une part de reconnaître les difficultés des ménages à faible revenu pour se loger et d'autre part de permettre la saisie d'une portion des prestations lorsque ces mêmes ménages n'arrivent pas à payer leur loyer. L'application des mesures prévues à l'article 53 du projet de loi m'apparaît donc prématurée dès lors que les logements à prix modique ne sont pas encore disponibles.

Par ailleurs, je m'interroge sur l'opportunité de modifier les dispositions du Code de procédure civile relatives aux insaisissabilités absolues. Les indemnités versées en vertu de la *Loi sur les accidents du travail et des maladies professionnelles* ne sont pas saisissables; ni celles versées en

vertu de la *Loi sur l'assurance automobile*. Alors, pourquoi permettre la saisie d'un revenu de dernier recours et renforcer le caractère d'exclusion qui taxe déjà ce groupe de citoyens?

3 LE TRAITEMENT DES PLAINTES

Les articles 33 et 34 du projet de loi transfèrent les responsabilités actuellement dévolues au Bureau des renseignements et plaintes du Ministère au Ministre lui-même. En effet, si ces dispositions sont adoptées, c'est dorénavant le Ministre qui vérifiera le degré de satisfaction des plaignants et prendra les mesures appropriées afin de remédier à des situations préjudiciables.

Même s'il est possible que le Ministre délègue ce mandat à l'actuel Bureau des plaintes et que les modifications proposées n'aient pas pour effet de l'abolir, il n'en demeure pas moins que ce dernier ne pourra être qu'affaibli, puisque son existence n'est plus garantie par la loi.

En effet, son mandat est actuellement décrit dans la loi même. De ce fait, le Bureau acquiert légitimité et indépendance, ce qui contribue grandement à sa crédibilité et lui accorde une bonne marge de manœuvre.

Toujours selon la loi actuelle, l'une des fonctions du Bureau des plaintes est de faire toute recommandation au Ministre en vue de remédier à des situations préjudiciables pour éviter leur répétition ou pour parer à des situations analogues. C'est donc le Ministre qui décide en dernier ressort des orientations qu'il entend privilégier concernant les plaintes soumises par les citoyens. Cependant, le Ministre ne peut, sans modification législative, en transformer le mandat et la mission. Cette assurance législative est toujours apparue, de l'avis du Protecteur du citoyen, comme un modèle à suivre. Le traitement des plaintes des citoyens revêt une importance toute particulière à mes yeux. C'est dans cet esprit que j'ai publié un « Guide » à l'intention des ministères et organismes soucieux de se doter d'un mécanisme efficace pour traiter les plaintes. L'identification d'une unité spécialisée facilement repérable et composée de personnes compétentes et expérimentées sont des éléments favorisant la crédibilité et donc la confiance des citoyens.

Je m'étonne dès lors de la volonté du Ministre de modifier une structure qui fonctionne, qui a fait ses preuves et qui est crédible aux yeux du citoyen. Il me semble que l'autonomie et l'indépendance qui la caractérisent constituent un atout.

CONCLUSION

La lutte à la pauvreté est un défi majeur et, comme je le disais en introduction, l'engagement des décideurs ne fait aucun doute à mes yeux. De plus, je ne peux qu'approuver l'approche horizontale retenue par le gouvernement, centrée sur la famille et les enfants.

Ceci dit, toute modification aux lois touchant les plus démunis de notre société, m'interpelle en tant que Protectrice du citoyen. À l'écoute des difficultés quotidiennes qu'éprouvent les personnes pauvres, je constate que certaines problématiques sont toujours d'actualité. De là mon insistance et mon questionnement.

Consciente des contraintes budgétaires et des efforts déjà consentis par le gouvernement, je demeure cependant convaincue qu'il est possible de régler certains aspects directement liés à la pauvreté et dont je vous ai fait part dans ce mémoire.

En terminant, je fais miennes les paroles du Ministre : « la compassion envers les plus démunis fait partie de mes priorités majeures ».